

Crónica de la VIII Semana de Derecho Público.

La posición institucional de la Administración Local ante el siglo XXI

Iñaki Urretavizcaya Añorga

Como viene siendo habitual, el Palacio Miramar de San Sebastián ha sido un año más la sede de la XVIª edición de los Cursos de Verano de la Universidad del País Vasco, que durante los días 15 al 17 de julio de 1997 celebró unas Jornadas sobre «La posición institucional de la Administración Local ante el siglo XXI», organizadas conjuntamente por la Facultad de Derecho de esta Universidad y el Instituto Vasco de Administración Pública.

Los últimos años de este siglo están siendo testigos de una época de cambio frenético en todos los órdenes —económico, social, institucional— que requiere una adaptación de las estructuras a fin de satisfacer cumplidamente las exigencias del mundo moderno. En este contexto, los organismos públicos tampoco escapan a la necesidad de reflexionar sobre la oportunidad de redimensionar su capacidad de actuación. Temas como la «Administración Única» o la pertenencia de España a la Unión Europea, entre otros, han alterado cualitativamente el estado de la cuestión, por lo que cada vez son más las voces que se alzan en pro de fomentar un debate acerca de las implicaciones que de todo este proceso en constante transformación puedan derivarse para el conjunto de las Administraciones Públicas.

Las entidades locales, como instancias más próximas a los ciudadanos, deben desempeñar un papel trascendental cuya delimitación precisa, por ende, de una redefinición permanente. En España la aprobación en 1985 de la Ley de Bases de Régimen Local —en adelante LBRL— constituyó un hito de importancia capital para calibrar su grado de autonomía. Pasados más de diez años desde su entrada en vigor, se ha planteado la conveniencia de efectuar un balance de la realidad local, observando tanto los logros obtenidos como los retos pendientes, a fin de resituar su posición y la del resto de Administraciones en los albores de un nuevo milenio.

En este sentido, el Curso afrontó el estudio de los principales problemas que hoy aquejan al mundo local y aportó soluciones originales no exentas de eficacia y virtualidad para su consideración y eventual plasmación en sede legislativa. Así, la defensa de los intereses locales en organizaciones supranacio-

nales de ámbito europeo a través de la idea de la ciudadanía europea y el principio de subsidiariedad recibieron un riguroso tratamiento durante la primera jornada. La vertiente competencial, por su parte, se erigió en hilo conductor de buena parte de las exposiciones, en íntima conexión con los aspectos relativos a la financiación y la alteración del mapa municipal. El indudable interés de los temas objeto de referencia atrajo a un público que en gran número asistió a las sesiones e intervino activamente con preguntas y sugerencias que enriquecieron aún más las ponencias presentadas por algunas de las figuras más significativas del Derecho Público español.

La finalidad de esta crónica no es otra que la de dar a conocer algunas de las principales ideas que tuvieron la ocasión de escucharse en dicho foro, por lo que sin más dilación pasamos a relatar el contenido de las Jornadas.

El acto inaugural corrió a cargo del Coordinador del Curso y Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco, D. Demetrio LOPERENA ROTA, quien abogó en favor de las entidades locales como instituciones que por su naturaleza y cercanía a los ciudadanos deberían gozar de un peso singular en el conjunto de las Administraciones Públicas. No obstante, lamentó la tradicional falta de determinación de sus parámetros de acción, lo que ha llevado a un progresivo proceso de desapoderamiento de sus atribuciones y a su consiguiente control desde otras instancias que, aun disponiendo de una capacidad financiera y de gestión muy elevada, no ostentan una legitimación democrática directa.

La práctica ha demostrado al mismo tiempo su condición de víctimas de un uniformismo legislativo que no responde a la pluralidad y heterogeneidad de sus estructuras económicas, geográficas, poblacionales, culturales, etc. Por otra parte, denunció la sensación de inferioridad en la que se encuentran no sólo ante los órganos centrales del Estado, sino también frente a las Comunidades Autónomas, al carecer de recursos garantistas —por ejemplo, ante el Tribunal Constitucional— en la defensa de su ya devaluado ámbito de su autonomía. En cualquier caso, finalizó manifestando su esperanza en que tal situación se reconduzca a fin de que las entidades locales se fortalezcan y puedan prestar en las mejores condiciones aquellos servicios públicos que demandan los ciudadanos.

La primera conferencia del día la impartió el Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha, D. Luis Ignacio ORTEGA, bajo el título «El ordenamiento comunitario y los entes locales». En ella analizó la posición de éstos tanto en la fase inicial de incorporación de España a las Comunidades Europeas como en el momento presente, con especial énfasis en

la invocación de la idea de ciudadanía europea que tiene en las instancias municipales su fundamento originario.

Procediendo en primer lugar a relatar el proceso de incorporación de España a la Comunidad Económica Europea, señaló que la integración en sus diferentes fases no ha comportado una supresión sustancial de los poderes locales. Por contra, cabría afirmar que el Derecho comunitario ha venido otorgando a la Administración local una influencia nada desdeñable en varios frentes. Junto a la idea de la ciudadanía europea, ORTEGA hizo mención a una variada relación de materias en donde la normativa comunitaria ha ido extendiendo las potestades de los entes locales (contratación pública, medio ambiente, ayudas comunitarias, o lo que el ponente denominó «servicios universales» —servicios públicos regulados anteriormente en régimen de monopolio sobre los que las empresas adjudicatarias por concurso deben mantener un nivel de actuación similar al previamente existente—). Esta dinámica, a su juicio, debería continuar, pero ello exigirá, por una parte, una nueva articulación general del sistema de Administraciones Públicas y, por otra, su armonización con la garantía institucional de los entes locales en el ámbito europeo.

La segunda parte de su alocución la dedicó a describir el concepto de ciudadanía de la Unión, atendiendo al marco comunitario y a su recepción por parte del Estado español. El artículo 8 B) 1 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, al establecer que todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tiene derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales en el Estado miembro en que resida, complementa la dimensión política de un ordenamiento integrado por un Derecho Público de naturaleza fundamentalmente económica. Los municipios pasan a ser, en consecuencia, uno de los pilares de la Unión y de la propia democracia, cuya correcta comprensión exige atribuir a aquéllos un mayor protagonismo en consonancia con su cercanía a los ciudadanos, trasladando dicho esquema al resto de instancias públicas.

El reconocimiento de la ciudadanía europea dio lugar, por lo que a España respecta, a la modificación del artículo 13.2 de la Constitución, cuya redacción final no estableció ninguna limitación en cuanto al ejercicio de tales derechos en su vertiente pasiva. Con posterioridad, el artículo 8 B) 1 del Tratado fue objeto de desarrollo en la Directiva 94/80/CE del Consejo, de 19 de diciembre, cuya trasposición por las autoridades españolas a través de la Ley Orgánica 1/1997, de 30 de mayo, de modificación de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General en materia de elecciones municipales, no ha integrado en su articulado —frente a los casos francés o belga— las excepciones que a estos efectos permitía aquélla.

El ponente calificó nuestra normativa como totalmente receptiva, pues no fija requisitos especiales, si bien sólo impone a los residentes comunitarios que en la presentación de su candidatura adjunten una declaración formal en la que conste, entre otros aspectos relativos al domicilio, que no se encuentran privados del derecho de sufragio pasivo, sin perjuicio de que la junta electoral competente tenga la potestad para investigar la veracidad de tales asertos (nuevo artículo 187 bis de la LOREG).

Éstas y otras reformas han supuesto un avance singular en el proceso de consolidación definitiva del concepto de ciudadanía europea, pero todavía queda mucho camino por recorrer. El ponente puso punto final a su intervención recordando las previsiones del artículo 48 del Tratado constitutivo, que permite una aplicación restrictiva de la libertad de circulación en aquellos empleos públicos en los que se ejerzan potestades de imperio —secretario de ayuntamiento, policía local, etc.—, lo que *a priori* parece chocar con la regulación española, que faculta a los residentes comunitarios a obtener, sin necesidad de cumplir condiciones especiales, los cargos de alcalde, teniente de alcalde o miembro de la comisión de gobierno, quienes detentan las potestades de imperio más significativas. Este ejemplo demuestra bien a las claras que la idea de la ciudadanía europea se encuentra en una fase de desarrollo no exenta de obstáculos y contradicciones, cuya superación exige no obstante continuar por la senda municipal como núcleo sobre el que se asiente el nuevo diseño del entramado comunitario.

La segunda ponencia de la mañana correspondió a D. Tomás FONT I LLOVET, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona. En su trabajo «El principio de subsidiariedad y la Administración Local» expuso unas interesantes reflexiones sobre la interrelación dinámica del ordenamiento comunitario con las entidades locales, apostando por la autonomía local como elemento constructor de la Unión Europea.

En una primera parte esbozó una serie de ideas en torno al significado del principio de subsidiariedad, consagrado en el artículo 3 B) del Tratado de la Unión Europea. De su lectura se infiere la voluntad de atribuir los distintos ámbitos de acción pública en favor del nivel administrativo más próximo a los ciudadanos, de modo que si resulta insuficiente o se logra en mejor medida en la instancia comunitaria, la actuación de esta última quedará justificada. Esa idea de la subsidiariedad como criterio de actuación se pretende trasladar a los ordenamientos internos de cada país, como pauta de interpretación que puede dar lugar a una mayor participación de la Administración local en la gestión de los asuntos públicos. Sin embargo, advirtió que las expectativas creadas pueden verse un tanto frustradas por la entrada en escena de lo que se ha venido en denominar el principio de proporcionalidad, según el cual y en función de lo

previsto en el último párrafo del artículo 3 B) anteriormente citado, la actuación de la Comunidad no excederá de lo necesario para alcanzar sus objetivos.

Con todo, la interacción recíproca entre la dimensión europea y la autonomía local parece convertirse en objetivo irrenunciable, al abrigo de recientes experiencias en el Derecho comparado que se erigen en puntos de referencia inexcusables para una apropiada presencia local en Europa. En concreto, aludió a los ejemplos de Alemania, Austria, Bélgica e Italia, donde se han acometido reformas de diversa índole susceptibles de ser asumidas en nuestro país en orden a fortalecer la democracia local (elección directa de los alcaldes, trasvases significativos de competencias, mayor autonomía organizativa y reglamentaria y, en el caso de Austria, una especie de veto sobre las leyes sanitarias que impongan a los municipios cargas u obligaciones financieras o de otro carácter).

En la tercera parte quiso mostrar la relevancia de dos instituciones que pueden fortalecer la posición de las entidades locales en el marco europeo y comunitario: el Consejo de Europa y el Comité de las Regiones. Del primero subrayó su condición de órgano que impulsó la Carta Europea de la Autonomía Local, cuyo espíritu ha inspirado un proyecto de Carta Europea de Autonomía Regional que se encuentra pendiente de aprobación.

Por su parte, el Comité de las Regiones ha venido adquiriendo cierto protagonismo en esta materia hasta el punto de presentar ante la Conferencia Intergubernamental de Amsterdam de 1997 una recomendación —no atendida— de reforma del artículo 3 B) del Tratado de la Unión destinada a trasladar al ámbito interno de cada Estado miembro el principio de subsidiariedad.

Finalmente y en conexión con lo anterior, FONT lanzó algunas consideraciones al hilo de la posible traslación de este principio a España. En este sentido, aludió a los intentos de implantación del mismo en los proyectos de Pacto local, que van en la línea de otorgar más atribuciones a los entes locales —ya provengan de los acuerdos entre el Gobierno central con la Federación Española de Municipios y Provincias o de los que surjan entre cada Comunidad Autónoma con sus federaciones respectivas—, no sólo en el plano competencial *stricto sensu* (educación, sanidad, ...) sino también en el institucional (garantías en la estabilidad de los gobiernos municipales, reformas electorales, legitimación de los entes locales para presentar recursos ante el Tribunal Constitucional frente a leyes estatales o autonómicas que vulneren la autonomía local, etc.).

De todo lo expuesto se antoja sumamente necesario un consenso que afronte reformas legislativas, principalmente en el plano de la normativa básica, aun

siendo conscientes de las dificultades no sólo políticas sino técnicas que una operación de estas características trae consigo.

El primer día de las Jornadas se cerró con la ponencia titulada «La representación institucional de los poderes locales ante las Instituciones Europeas», presentada por el funcionario del Consejo de Europa en Estrasburgo, D. Carlos GRAU TANNER. En ella comentó los aspectos más importantes de los organismos que en el marco europeo y comunitario representan los intereses de los entes locales: el Congreso de Poderes Locales y Regionales (CPLR) y el Comité de las Regiones (CR), respectivamente.

Tras una breve introducción en la que situó el origen de ambas instituciones, resaltó la diferente naturaleza jurídica de una y otra, pues así como el CR no tiene de momento rango de institución y, por tanto, se sitúa por debajo de los grandes órganos de la Unión Europea, el CPLR goza de un estatuto *sui generis*, que si bien no lo sitúa en paridad con respecto a la Asamblea parlamentaria o el Comité de Ministros del Consejo de Europa, sí ejerce funciones de iniciativa y otras que, a juicio del ponente, van más allá de la meramente consultiva. Así, formula opiniones y resoluciones no vinculantes que se dirigen al conjunto de los entes locales y regionales con un valor meramente político. Dicta recomendaciones en las que se presentan propuestas al Comité de Ministros (auténtico órgano decisorio), debe ser consultado por los órganos del Consejo en todo lo que afecte a competencias o intereses vitales de los poderes locales y regionales, tiene capacidad para fijar sus propias relaciones con otras asociaciones de entidades locales y regionales y está facultada para iniciar y mantener contactos en materia de política exterior. En la práctica, el CPLR viene desempeñando, fundamentalmente desde 1989, una función didáctica e integradora, sobre todo en el Este de Europa, donde ha desarrollado una encomiable labor de asistencia en pro de la normalización democrática de estos países.

Por contra, el CR ha alcanzado una proyección menor. Sus dictámenes no vinculan al Consejo o la Comisión. Además, el Tratado de la Unión no parece facultar al CR a tener contactos con asociaciones de poderes locales y regionales, aunque en la práctica sí se dan. En este punto, el ponente efectuó unas breves referencias a las reformas adoptadas en la Conferencia Intergubernamental de Amsterdam del pasado mes de junio, que han potenciado un tanto esta institución, aunque no en la medida de lo deseado. Las modificaciones finalmente aceptadas han concedido a este Comité una autonomía presupuestaria y reglamentaria plena —sin necesidad de ratificación por el Consejo—, la posibilidad de que sus dictámenes sean preceptivos y un aumento del grupo de materias sobre el que puede ser objeto de consulta.

Tras comentar diversos aspectos de índole procedimental relativos al funcionamiento ordinario de ambas instituciones, la segunda parte de su alocución tuvo como centro de atención la Carta Europea de la Autonomía Local —CEAL—, auténtica «joya de la corona» en la defensa de la autonomía local dentro del Consejo de Europa. Este acuerdo —en vigor desde 1988—, en tanto Tratado Internacional, obligaría únicamente a los Estados que lo hayan ratificado (hasta la fecha veintitrés —entre ellos España—). Pero la protección que ofrece a los entes locales provoca su invocación generalizada incluso en los países que no la han ratificado. Por todo ello, GRAU afirmó que la autonomía local en el Consejo de Europa forma parte de su acervo fundamental, hasta el punto de que todo Estado que quiera adherirse a esta organización supranacional estará obligado también a suscribir la CEAL, introduciendo en la esencia de la democracia europea la noción de democracia local.

Por último, no quiso dar por terminada su disertación sin formular algunas perspectivas de futuro, que permiten albergar cierto optimismo en la posición institucional de los entes locales ante las instancias supranacionales europeas habida cuenta del vertiginoso y espectacular crecimiento que han experimentado en los últimos tiempos. Entre las reformas que debieran acometerse citó las siguientes: una redefinición del principio de subsidiariedad, la aprobación de un estatuto jurídico para el CR que le conceda funciones que vayan más allá de las meramente consultivas, una mejor defensa de los intereses locales ante las organizaciones jurisdiccionales comunitarias y unos mecanismos efectivos de control, campos todos ellos sobre los que cabe atisbar un horizonte abierto y sugerente.

El segundo día de las Jornadas se inició con la intervención del Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid, D. Luciano PAREJO ALFONSO, que presentó la ponencia «Balance de la aplicación de la Ley de Bases de Régimen Local», en donde efectuó un ilustrativo recorrido por los logros obtenidos, así como por los problemas pendientes que ha ido arrastrando la LBRL desde su aprobación en 1985. Y la primera idea que quiso poner de manifiesto es que, a su juicio, la LBRL ha demostrado, pese a todo, su consistencia y su capacidad para ordenar racionalmente la vida de las entidades locales.

Remontándose a los momentos de su elaboración, rememoró la inicial indeterminación en la organización territorial del Estado, lo que condicionó en buena medida la posición constitucional de los entes locales. Con un modelo territorial asentado en tres grandes estructuras de poder —Estado central, Comunidades Autónomas y Entes Locales—, el reto trascendental de la LBRL consistía en definir un nuevo régimen local en un contexto nada favorable a la concreción de su garantía institucional. Para el ponente, la LBRL tuvo la virtud

de lograr un diseño satisfactorio del régimen jurídico de las Administraciones locales, compatible con el espíritu que inspira la Carta Europea de Autonomía Local —CEAL—.

En su opinión la LBRL, apartándose de la visión tradicional que concebía la realidad local como un espacio ajeno a las otras instancias, inauguró una nueva etapa fundada en la estrecha relación de los entes locales con el resto de Administraciones Públicas. Surgiría así el principio de la función constitucional de las leyes que predica la LBRL de sí misma —reconocida posteriormente por el Tribunal Constitucional—, logrando con ello una mayor protección de los entes locales, al ser considerada aquella parte de las normas que se incluyen en la noción de origen jurisprudencial «bloque de la constitucionalidad». En el ánimo de la LBRL estaba, en consecuencia, el fomentar un cambio político-administrativo en la concepción de la autonomía local, asentada en la idea del autogobierno.

En cuanto a los logros concretos de la LBRL en estos 12 años de andadura, enumeró los siguientes: 1) Clarificación del marco jurídico de la autonomía local, que compatibiliza un régimen uniforme con las peculiaridades en cada Comunidad Autónoma. 2) Confirmación de un nuevo concepto de Administración local a la luz del sistema de distribución de competencias. 3) Consolidación de la garantía institucional de las entidades locales que aparecen fortalecidas a nivel europeo por la CEAL. 4) Reconocimiento del legislador ordinario para fijar en favor de estas instituciones una esfera efectiva de actuación.

Tras mencionar las modificaciones puntuales que ha experimentado la LBRL en todo este período, en su comentario no podían quedar al margen los aspectos más oscuros de su articulado. En opinión de PAREJO, la crítica más grave radica en que no ha terminado de instalar el modelo de régimen local de autogobierno diseñado por ella. Por una parte, no ha logrado erigirse en criterio inspirador del legislador sectorial estatal o autonómico a la hora de atribuir competencias a las entidades locales, sobre todo en el caso de las Comunidades Autónomas, que en una actitud de «infantilismo político» no han mostrado gran disposición a la cesión de competencias —por delegación, desconcentración o tutela— en favor de los entes locales. Por otra, tampoco han calado hondo los principios que informan la ordenación del territorio local —la fusión municipal que promueve contrasta con un mayor número de segregaciones y no se ha operado la descentralización interna de los grandes municipios—. En resumen, la LBRL no ha conseguido la prevista dinamización de la descentralización administrativa, debido entre otros factores a que no ha existido una voluntad firme y continuada para solventar las lagunas de una normativa que paulatinamente ha ido minando la credibilidad en los poderes locales.

La aprobación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, pudo haber supuesto un salto cualitativo en la proyección de la autonomía local, pero en opinión del ponente dicha ley no profundizó verdaderamente en la esencia del régimen jurídico de la Administración Pública, pues la diversidad que debería caracterizar a las distintas instancias se ha visto constreñida al patrón uniforme de las Administraciones públicas burocráticas.

Concluyó su conferencia invitando a la doctrina y a los legisladores a iniciar un debate serio y profundo sobre las graves consecuencias que la construcción del Estado de las Autonomías ha tenido en la Administración local, cuya evolución y desarrollo ha de pasar inexorablemente por su inserción positiva y auténtica dentro del régimen jurídico global de las Administraciones Públicas. Este objetivo recibiría un impulso definitivo con una jurisprudencia del Tribunal Constitucional más benévola con la autonomía local (aludió a la flexibilidad con que se interpreta la reserva de ley, en claro contraste con el excesivo formalismo exigido a las entidades locales). Si a todo ello se añade que el fundamento sobre el que se asienta la LBRL es su carácter de ley básica que asegura un espacio autónomo a las provincias y municipios, conectando este subsistema con los sistemas políticos superiores, debería eliminarse toda traba limitadora de uno de los poderes esenciales en el funcionamiento de España como un Estado auténticamente descentralizado.

La segunda intervención de la jornada corrió a cargo del Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Alcalá de Henares, D. Miguel SANCHEZ MORÓN. En su ponencia «Balance de función pública», emitió un completo diagnóstico de situación del empleo público local, haciéndose eco de los problemas más graves que le aquejan y aportando asimismo algunas vías de solución.

En el actual contexto socioeconómico español, el empleo público local atraviesa una fase negativa desde la perspectiva de los principios de eficacia e imparcialidad (artículo 103.1 de la Constitución), inspiradores de todo sistema de empleo público. Entre los datos que confirman esta valoración, el ponente subrayó el incremento del empleo público local, que en 14 años ha triplicado su número (de 167.000 en 1982 a 425.000 en 1996), de forma que aproximadamente el 20% del total de empleados públicos (aproximadamente 2.100.000) pertenecen al ámbito local, lo que contrasta con el porcentaje de gasto que manejan (13%).

Trajo a colación el elevado porcentaje de contratados laborales (más del 50%), que entre otras causas (introducción de los derechos sindicales, generalización de los procesos de selección de personal a través de la contratación directa) obedece a la reducción operada por la jurisprudencia constitucional

—aludió a la STC 99/1987— con respecto a las posibilidades legales de las Administraciones central y autónoma para fijar un listado de actividades y puestos de trabajo a ocupar por contratados, que finalmente han encontrado «acomodo» en las entidades locales. Con independencia de los aspectos positivos y negativos de los regímenes funcionarial y laboral, lo cierto es que esta dualidad fomenta agravios comparativos generadores de situaciones anómalas derivadas de la aplicación de la legislación laboral en las Administraciones locales (contratados temporales que consolidan su situación en el empleo público y consiguen *de facto* una refuncionarización del contratado laboral sin pasar la preceptiva prueba selectiva), en flagrante vulneración del artículo 23.2 de la Constitución.

A continuación tuvo oportunidad de comentar ciertas irregularidades en el caso de los funcionarios interinos, cuyo nombramiento inmoderado viene acompañado de una prolongación indefinida de su situación sin motivo aparente, eternizándose en suma el empleo precario. También recordó la perversa creación de contratos administrativos para trabajos específicos que encubren otras situaciones laborales. No eludió la problemática particular que afecta a los funcionarios de la Administración local con habilitación nacional, quienes, salvo en el País Vasco y Navarra —donde existe una mayor disponibilidad—, a menudo padecen situaciones difíciles que la Ley 10/1993, de 21 de abril, al permitir su libre designación y remoción por parte de las corporaciones locales, no ha erradicado totalmente.

La carrera administrativa tiene en el ámbito local otro de sus puntos negros, pues la estructura del mapa municipal español —la mayor parte son municipios pequeños— trae como consecuencia que el organigrama de las corporaciones municipales resulte muy reducido y, por consiguiente, las posibilidades de promoción sean prácticamente inexistentes. El sistema de función pública se convierte así en un sistema de empleo, ya que, salvo en las grandes ciudades y pueblos, no hay más puestos de trabajo para esa actividad. Incluso cuando hay posibilidades de promoción, éstas se materializan a través de la libre designación.

Admitió SÁNCHEZ MORÓN que estas y otras distorsiones son difíciles de erradicar, pues tienen profundas raíces en la cultura política y general de un país. Los cambios legislativos no han alterado sustancialmente el estado de la cuestión y los esfuerzos de los tribunales por depurar tales males no alumbran un panorama esperanzador a corto plazo. No obstante, sugirió un cuadro de propuestas de trabajo en orden a potenciar el empleo público local bajo las siguientes coordenadas: a) Una reintroducción de la carrera horizontal, de forma que el ascenso de categoría se produzca dentro del mismo puesto de trabajo y basado en causas objetivas que no dependan única y exclusivamente de la anti-

güedad. b) Una ampliación de la movilidad a través de convenios entre Administraciones Públicas. c) Una definición de empleos en la Administración local con habilitación autonómica y d) una permuta entre funcionarios locales o un sometimiento de funcionarios de otras entidades locales a un período de prueba. En resumen, el ponente abogó por diseñar un régimen jurídico intermedio que superando la dualidad imperante flexibilice el régimen de función pública, garantizando simultáneamente a los contratados laborales ciertos visos de estabilidad.

Todas estas reflexiones pueden constituir un punto de arranque de una reforma más amplia que resitúe el empleo público local en un contexto más acorde con el marco constitucional, pero el problema mayor radica en la falta de voluntad política para que las administraciones locales se conviertan en entidades dinámicas y abiertas, escapando del encorsetamiento al que hasta ahora se han visto sometidas.

La tercera sesión del día contó con la presencia del Profesor de la Universidad de Barcelona, D. Joaquim SOLÉ VILANOVA, cuya ponencia titulada «Balance de financiación local» tenía como finalidad ofrecer un enfoque crítico sobre el tema de referencia. Centrándose en el plano municipal, la crisis crónica que padecen los ayuntamientos en materia de financiación no responde, en su opinión, tanto a un deficiente e incompleto marco normativo cuanto a la dejación de estas corporaciones a la hora de aprovechar las múltiples potencialidades que le brinda la legislación tributaria al uso.

En primer lugar hizo unas breves referencias contextuales, poniendo de manifiesto la heterogeneidad que caracteriza al mapa municipal español, derivada no sólo de la distinta estructura socio-económica (rural, urbana, turístico, industrial, etc.) sino sobre todo de su diferente tamaño. Tal diversidad no ha sido asumida en la dimensión requerida por el legislador, lo que ha dificultado enormemente el funcionamiento de las corporaciones locales. En consecuencia, el ponente solicitó públicamente una urgente reforma de la legislación sobre régimen local que, escapando del uniformismo irracional, establezca regulaciones diferenciadas para adaptarlas según niveles poblacionales distintos. Y es que en la actualidad se asiste a una enorme contradicción: la voluntad de prestar más servicios públicos choca frontalmente con la falta de capacidad y recursos económicos de gran parte de los municipios —el 86% tienen menos de 5.000 habitantes— para asumirlos.

En conexión con estos planteamientos, el aumento de participación del nivel local en sectores tan importantes como la educación, la sanidad o la vivienda debe pasar indefectiblemente por una reordenación general del mapa municipal, fomentando las fusiones o las mancomunidades como soluciones que supondrían

en primera instancia un abaratamiento en los costes de los servicios y, consecuentemente, una mejor disposición en la gestión de los recursos financieros de los entes locales. En esta línea, VILANOVA se mostró muy partidario de cubrir sus deberes prestacionales mediante la contratación de servicios externos ofrecidos por empresas privadas, ayuntamientos u otras corporaciones locales —mancomunidades, comarcas, diputaciones—, que han demostrado en sobradas ocasiones su mayor eficacia y menor coste global.

A continuación examinó la vertiente competencial de los municipios, en el que se mantienen varios frentes enquistados. Entre ellos, destacó los problemas derivados del artículo 28 de la LBRL, que ha facultado a los entes locales para realizar prácticamente sobre cualquier área actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas aun careciendo de recursos suficientes para atender los compromisos asumidos. Esta práctica fue censurada por el ponente al vulnerar el principio de suficiencia financiera, en cuya virtud no cabe garantizar la prestación de un servicio público —máxime si no se está obligado a ello— en la medida en que no haya recursos propios de los que disponer, pues con ello el déficit de los municipios se incrementa a pasos agigantados y se entra en un círculo vicioso cuya salida a través de una subvención extraordinaria de los poderes centrales rara vez se produce.

Toda esta problemática cabe reconducirla a un tema de cultura fiscal, esto es, de errática gestión de los recursos disponibles. El ponente citó dos ejemplos en los que la capacidad económica de los municipios se ve fuertemente reducida: en primer lugar, la no recaudación de los impuestos por vía ejecutiva y en segundo lugar, la desastrosa gestión de las inversiones públicas locales. Para VILANOVA la causa de estos males no cabe residenciarla en la normativa de haciendas locales —mejorable, aunque técnicamente válida—, sino fundamentalmente en la nula iniciativa de los municipios para activar las potencialidades de la autonomía tributaria municipal, que ofrece unos grandes márgenes en la fijación de los tipos de sus principales impuestos. De ahí que lanzara una invitación a los municipios para que exploten debidamente los impuestos municipales y las contribuciones especiales, así como las tasas y precios públicos en aquellos servicios que, lejos de tener un carácter estrictamente asistencial, cubran necesidades secundarias a sufragar parcialmente por los usuarios en función de su capacidad económica.

Entre las opciones que brinda la normativa tributaria, abogó fundamentalmente por una potenciación del Impuesto de Bienes Inmuebles, cuyas posibilidades de desarrollo —muy amplias desde los planos técnico y recaudatorio—, junto a su menor coste social en comparación con otros impuestos lo hacen muy interesante. Citó el ejemplo de los países anglosajones, en donde este impuesto —único a nivel local— es diez veces más alto que el español, pero gra-

cias al cual se consiguen cubrir servicios tan básicos como la educación. No obstante, reconoció que el mayor problema de este impuesto es que su proyección depende de la valoración y revisión catastral correspondiente, lo que exigiría una serie de adaptaciones periódicas rotatorias bajo patrones estatales cuyo coste es ciertamente elevado.

La idea con la que puso punto final a su disertación se resume en que la financiación local en España técnicamente es correcta, pero falta una mayor participación real de los municipios en los ingresos públicos. Estos ya no pueden limitarse a recibir la distribución de los recursos estatales, de por sí insolidarios por basar el reparto en el tamaño de cada población olvidándose de las necesidades concretas de cada municipio.

El tercer y último día de las Jornadas se inició con la intervención del Profesor de la Universidad Pompeu Fabra, D. Francesc PALLARÉS, que hizo un «Balance de elecciones locales» apoyado en dos pilares básicos: el comportamiento de los ciudadanos ante las opciones políticas que se presentan en los procesos electorales y los efectos que éstos tienen en la configuración de las instancias de gobierno locales.

Tomando como referentes obligados de estudio la diversidad municipal española y la movilidad de sus ciudadanos, comentó las principales características de las elecciones locales. En cuanto a su nivel de participación, declaró que suele alcanzar unos índices menores que en otras consultas, confiriéndoles en la práctica un valor secundario en relación a las elecciones generales o autonómicas. A la luz de los cuadros elaborados por el ponente, se observa que el nivel de participación aparece fuertemente condicionado por la coyuntura general nacional, afirmación que también se aprecia si se analizan los resultados no a nivel global, sino por Comunidades Autónomas o por tramos entre municipios de menor a mayor dimensión. Por tanto, se confirma que el nivel de participación en las elecciones locales es inferior, con sensibles oscilaciones del electorado urbano frente al de las zonas rurales, tanto en la movilización como en la orientación del voto, y todo ello debido más a causas generales que a factores intrínsecamente locales.

Precisamente a la orientación del voto dedicó el siguiente apartado. Estudiando la evolución del sistema de partidos desde 1982, PALLARÉS afirmó que las elecciones locales se han desarrollado bajo las mismas coordenadas que entran en juego en otras elecciones. En concreto, la opción por los bloques de izquierda-derecha se refleja casi miméticamente en las elecciones generales y locales, con particular incidencia en las últimas contiendas a nivel municipal y general. Las sucesivas movilizaciones y desmovilizaciones de los simpatizantes del PSOE y del PP han traído como consecuencia que el mapa municipal

español, atendiendo a la variable autonómica, quede conformado en la actualidad por cuatro grandes grupos: un primer bloque de Comunidades Autónomas en donde existe un gran predominio del PP (Madrid, Murcia, La Rioja, Castilla y León, Galicia y Baleares) que controla claramente un elevado número de municipios medianos y grandes. Un segundo tipo de Comunidades Autónomas en donde existe una situación global de equilibrio entre los dos partidos mayoritarios, pero con ligera superioridad del PP en municipios urbanos (Valencia, Castilla-La Mancha, Asturias, Cantabria, Aragón y Navarra). El tercer grupo lo forman aquellas Comunidades Autónomas gobernadas por el PSOE, salvo en determinados municipios de elevada población que gozan del predominio del PP (Andalucía y Extremadura). Finalmente, el cuarto grupo está compuesto por aquellas Comunidades Autónomas en donde son mayoritarios los partidos nacionalistas de ámbito no estatal, (Cataluña, País Vasco y Canarias).

En la última parte de su disertación hizo traslación de todos estos datos al nivel institucional, a fin de observar la evolución casi mimética que han sufrido los cargos locales en su orientación política desde 1979 a 1995. En lo relativo al número de concejales obtenidos por cada fuerza, en las municipales de 1979 el centro derecha obtuvo un gran triunfo —pese a la escasa diferencia de votos— basado en la obtención de concejalías en municipios pequeños. El período de 1983-1991 fue una época de triunfo socialista que copó prácticamente la representación en el plano municipal, hasta que el crecimiento del PP a nivel general tuvo su traducción en el espectro municipal con ocasión de las municipales de 1995, en donde el número de concejalías obtenidas ya anticipaba en cierta medida lo que nos iban a deparar las elecciones generales de 1996. La evolución en cuanto al número de alcaldes ha corrido paralela hasta el momento actual, en el que los dos grandes partidos políticos de implantación nacional controlan aproximadamente el 75% de los ayuntamientos (casi 3.700 el PP y más de 2.500 el PSOE).

Como conclusión cabe decir que los cuadros expuestos por el ponente fueron sumamente ilustrativos del cambio de tendencia experimentado por el electorado en todo este tiempo, que a nivel local se encuentra si no total sí fuertemente condicionado por factores propios de la coyuntura política general.

«La estructuración territorial» fue el título escogido por D. Francisco SOSA WÄGNER, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de León, para abordar la problemática de la estructura de la Administración local en España y sugerir algunas propuestas que resitúen la posición de los entes locales de cara a afrontar los retos de un nuevo milenio.

En una primera aproximación señaló que el mapa territorial municipal español hunde sus raíces en el liberalismo decimonónico, sistema que si bien su-

puso un cambio profundo en el modelo político de Estado, también trajo como consecuencia una profusión de la estructura municipal —recordó el artículo 310 de la Constitución de Cádiz, facultando a la creación de municipios a partir de núcleos poblacionales de más de 1.000 «almas»— que prácticamente ha subsistido hasta la actualidad.

Hoy en día resulta de dominio público que la dispersión municipal heredada es un problema funcional de primer orden. Por ello, el ponente apuntaba la conveniencia de acometer un cambio racional en el mapa municipal español, en consonancia con la modernización operada en el contexto europeo, que va en la línea de disminuir el número de municipios a través de procesos de concentración municipal.

Hasta la fecha, las soluciones arbitradas en nuestro país no han pasado de ser un «parche provisional», a pesar del éxito que en algunos casos se ha obtenido con las mancomunidades (más de ochocientas hasta la fecha). La ordenación del territorio no ha seguido los criterios armonizadores deseados, pues desde la entrada en vigor de la LBRL hasta 1996 se han creado más de 50 municipios nuevos. Esta política segregacionista -disparatada en opinión del ponente y amparada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo- es signo inequívoco de una falta de pulso en las leyes de las Comunidades Autónomas, que han cedido con demasiada facilidad a las presiones de grupos separatistas.

A continuación el ponente describió detalladamente el procedimiento fijado para la creación de nuevos municipios, centrándose en la normativa general del Estado que tiene un carácter supletorio del de las Comunidades Autónomas. Este proceso ha originado un sinnúmero de problemas prácticos que van más allá de la letra de la ley, y que constituyen muestra evidente de las disfuncionalidades que las segregaciones traen consigo, tanto en lo que se refiere a los efectos derivados de la división de bienes, derechos y obligaciones y del personal fruto de la escisión, como en lo relativo a la necesidad de los municipios de nueva creación de procurarse aquellos servicios de competencia estatal o autonómica (poder judicial, fuerzas y cuerpos de seguridad, organización notarial, etc.) que hasta entonces se venían desempeñando en uno solo.

Éstos y otros escollos —la fijación y deslinde de los términos municipales— se han intentado salvar durante la tramitación del expediente buscando el acuerdo entre las Administraciones Públicas implicadas, pero las salidas en ocasiones se tornan difíciles de encontrar. También quiso dejar claro que la alteración de términos municipales difiere en su regulación con la de otros entes locales como las comarcas, las áreas metropolitanas o las mancomunidades, que tienen sus propios procedimientos de modificación y que presentan problemas prácticos específicos. Trajo a colación el ejemplo de las mancomunidades,

en donde la separación de uno de sus miembros, a juicio del Tribunal Supremo, debe hacerse condicionada al cumplimiento de sus obligaciones y con unos plazos temporales para su materialización efectiva.

Todo ello sin perjuicio de la capacidad de las Comunidades Autónomas para fijar un diseño municipal que configure nuevos espacios territoriales. Por desgracia, para el ponente, el ordenamiento de éstas respeta en su esencia el esquema general, lo que contrasta con el modelo alemán, que en la década de los sesenta acometió un proceso gradual de reordenación territorial que redujo, a través de leyes de cada *Länder*, el número de municipios de 24.000 a 8.000. La reforma también alcanzó al campo funcional, pues los entes locales pasaron a asumir un cúmulo de competencias que hizo que su nivel de prestación de servicios se incrementara considerablemente.

Poniendo punto final a su alocución estimó que el principal obstáculo a salvar en el caso español es la ausencia de voluntad política a fin de que las instancias competentes —principalmente las Comunidades Autónomas— afronten con valentía el futuro de las entidades locales como una realidad heterogénea y disfuncional que disiente del marco normativo uniforme artificialmente implantado. Por todo ello, propuso que la reforma en la ordenación del municipio se acometa de una manera global. Las soluciones parciales y coyunturales como la creación mecánica de mancomunidades, sin una reflexión sosegada y profunda de la vida local, impedirá la consecución exitosa del principal reto que tienen planteado estas entidades, que no es otro que el de la eficacia. Ejemplos como el alemán constituyen instrumentos de primera mano en la configuración de un régimen local español creíble y mínimamente satisfactorio que potencie su posición en el conjunto de las Administraciones Públicas.

Tras un breve descanso, tomó la palabra D. Josep MIR I BAGO, Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, quien disertó acerca de «Las competencias de los entes locales». En una breve introducción, criticó el hecho de que la dialéctica acerca de las competencias de los entes locales encierra en el fondo un debate sobre la financiación de éstas que todavía se encuentra pendiente de resolución. Desde finales de los años 80 se ha ido consolidando una cultura de contención del déficit y de disminución del gasto público que ha ido apartando el crucial tema de la financiación local para entrar en una dinámica reivindicadora en la gestión de determinados asuntos más propios, por su naturaleza, de ser prestados por los entes locales, lo que ha dado lugar a una duplicidad institucional no muy acorde con los criterios de economía y eficacia que deben presidir la actuación de las Administraciones Públicas.

En cualquier caso, el debate exige previamente una correcta comprensión del término competencia, desvirtuado en su uso coloquial y jurídico. En Derecho público, competencia es un elemento que viene definido por el cruce entre las potestades de un órgano público y las materias u objeto sobre los que aplicar estas potestades. En este labor de definición, MIR apuntó que el prestigio de las corporaciones locales sólo se alcanzará cuando se les reconozca verdadera capacidad de acción sobre asuntos que van más allá de aquéllos que están al alcance de todo ciudadano, pues en caso contrario no tendrán prácticamente razón de ser. En este sentido, aludió a los problemas que surgen en la atribución de potestades con distintos niveles de concreción —citó como ejemplo el artículo 4 de la LBRL—, ya sea en la interpretación dada al valor de las potestades de actuación o en la de determinados objetos materiales sobre las que recae la misma. Como es notorio, su intelección en uno u otro sentido tiene una gran trascendencia en la delimitación de las competencias.

Otro aspecto que no puede obviarse es el atinente a la calidad de las competencias locales, pues a pesar de que la normativa —artículo 7 de la LBRL— parece concederles un ámbito de competencias propias o por delegación —sometidas a un control de legalidad y oportunidad, respectivamente—, también se prevén técnicas de relación interadministrativa que de hecho comportan grandes limitaciones a la actuación de los entes locales, pasando de tener una teórica potestad decisoria autónoma a una mera función de información o de complemento dentro de un proceso más amplio. La dependencia se observa en su sometimiento a planes sectoriales de coordinación (artículo 59 LBRL) que limitan la aprobación de planes de ordenación urbanística. De lo expuesto se deduce que la definición de las competencias municipales ha supuesto una sustancial reducción de sus niveles de decisión.

Como segundo punto de su exposición describió a grandes rasgos el régimen competencial de las entidades locales a la luz de la LBRL y de la correspondiente legislación sectorial —estatal o autonómica en su caso—, que se erige en protagonista última en la concreción de las competencias municipales (artículos 2 y 25). Para el ponente, la legislación sectorial ha sido cicatera con las entidades locales. La LBRL, por su carácter general y ambiguo, no logra dar una protección suficiente, cuestionándose su carácter vinculante sobre el legislador sectorial, sobre todo cuando éste es estatal. En tal caso se produce una eficacia relativa, al no existir en realidad una relación de vinculación, desapareciendo las garantías que ofrece la LBRL en favor de las entidades locales. En el supuesto de las competencias compartidas, la legislación básica sectorial «desconoce» de *facto* la LBRL y con ello da cobertura a la legislación sectorial autonómica para definir el marco competencial municipal sin atender las previsiones de aquélla.

Abordado el marco general, pasó seguidamente a comentar el bloque de competencias mínimas y de reserva de competencias municipales (artículos 26 y 86 de la LBRL), que si bien no tienen una finalidad competencial directa, en la práctica han garantizado un ámbito mínimo extensible a las comarcas. Resaltó la relevancia de unas cláusulas de apoderamiento general en favor de los municipios cuya vinculación con el principio de subsidiariedad puede dar nuevos bríos a la vida local. Así, el artículo 25.1, que autoriza a llevar a cabo determinadas actuaciones a iniciativa de los municipios; el artículo 28, que les otorga la facultad de desarrollar servicios complementarios; y la disposición transitoria segunda, que establece la prevalencia de las competencias ejecutivas locales hasta que la legislación sectorial no confiera las mismas a otras Administraciones Públicas. Cabe incluso la posibilidad de que los municipios descubran nuevos territorios de actuación pública, donde podrían desempeñar el grueso de las competencias administrativas (con exclusión de la potestad sancionadora).

El tercer y último punto de su detallada exposición lo dedicó a esbozar varias ideas en el ánimo de dar respuestas a los retos que tiene planteados el mundo local. Para MIR, resulta de todo punto necesario modificar el disperso régimen competencial municipal en donde concurren normativas muy difusas que tienden a un desapoderamiento de las potestades locales. Esta ingente labor debe comenzar por el legislador estatal, adaptando la LBRL en orden a garantizar un mayor número de competencias municipales mínimas, atribuir a éstas una potestad normativa más clara —regulando todo aquello que sea de su interés sin por ello vulnerar la ley— y fijar mecanismos de resolución de conflictos de concurrencia más favorables a los objetivos municipales. En todas estas propuestas se atisba un deseo de implantar la diversidad municipal, puesto que el *quantum* competencial debe ir parejo con la realidad política, social y económica de cada municipio. La diversidad es un valor en alza que no debe abandonar el legislador estatal si desea acometer de una vez por todas las reformas conducentes a mejorar el funcionamiento de las entidades locales.

La última sesión del día y de las Jornadas contó con la presencia de D. José María ENDEMAÑO, Director General de Régimen Local del Gobierno Vasco, quien en el acto de clausura describió «La ordenación de la Administración Local vasca». En él hizo un repaso de la normativa sobre régimen local objeto de aplicación en la Comunidad Autónoma vasca, que goza de particularidades derivadas de su peculiar estructuración institucional y competencial a través de los Territorios Históricos.

A priori se trata de una normativa parcial y fragmentaria, en donde destacan dos niveles: un primero en donde se ubicaría la normativa general de aplicación en todo el Estado, y un segundo en donde se integraría la normativa de los

órganos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, incluyendo no sólo a la procedente de las instituciones comunes, sino también a las disposiciones dictadas por las Diputaciones Forales y las Juntas Generales de cada Territorio Histórico, provincias que, a tenor de la Disposición Adicional Primera de la Constitución, tienen reconocidos y garantizados unos Derechos Históricos como expresión de un régimen jurídico privativo cuya naturaleza parece ir más allá de la mera consideración de aquéllas como un ente local provincial ordinario, al punto de permitirles controlar él grueso de actuaciones propiamente locales. El caso vasco contiene, pues, una normativa ciertamente dispersa, cuya existencia y evolución pasó a relatar.

En cuanto al municipio, aludió a la existencia de normas forales de los distintos Territorios Históricos que regulan ampliamente la demarcación y deslinde de los términos municipales. Otro punto sensible que suscitó el interés del ponente fue el relativo al cambio de denominación de municipios, de singular importancia en Comunidades Autónomas bilingües y que en el caso vasco se ha desarrollado en más de un centenar de ocasiones salvo en Álava, cuya ausencia de regulación la suple el Gobierno vasco. La ordenación de la población carece de una normativa específica en la Comunidad Autónoma vasca, mientras que para la organización de las entidades locales se recurre a la ordenación general. Esta dispersión constituye, a juicio del ponente, una manifestación palpable del carácter fragmentario de la normativa al uso.

En relación a los entes de ámbito territorial inferior al municipal anunció la existencia de más de trescientos en la Comunidad Autónoma vasca, cuya ordenación, a pesar de lo dispuesto en su Estatuto, ha sido dada en la práctica por los órganos de los Territorios Históricos. En cuanto a la comarca, esta entidad no se da como tal en Euskadi, pero tiene en la figura de las cuadrillas de Álava (siete en la actualidad) un referente análogo. Las áreas metropolitanas como entidad jurídica no tienen presencia y en cuanto a las mancomunidades, mencionó la existencia en Álava de una normativa sobre hermandades de obras y servicios, figura similar que no sólo incluye a los municipios sino también a los concejos o parroquias.

La última parte de la exposición la destinó a resaltar las peculiaridades que desde la perspectiva de la organización institucional y económico-financiera caracterizan a los Territorios Históricos, como entidades que gozan de una naturaleza *sui generis* y un ámbito competencial sustancialmente superior a las entidades provinciales de régimen común. Estas singularidades se manifiestan, principalmente, en la existencia de un órgano representativo del Territorio Histórico —las Juntas Generales— y un órgano de gobierno del mismo —la Diputación Foral—. Centrándose en el primero de ellos, puso el acento en su carácter eminentemente democrático —sus miembros son elegidos por sufra-

gio universal— y en las importantes potestades normativas que en algunos casos —régimen tributario a través del sistema de Concierto Económico— regulan materias reservadas a ley, lo que se debe a la peculiar estructura tributaria del sistema foral derivada de la Disposición Adicional Primera de la Constitución. Incluso la propia LBRL en la Disposición Adicional Segunda condiciona su aplicación en estos Territorios Históricos al respeto de su régimen jurídico privativo en materias organizativas, competenciales o económico-financieras.

En conclusión, las mayores particularidades de la Comunidad Autónoma vasca se manifiestan en materia de financiación, al poseer los Territorios Históricos un índice muy elevado de participación en los ingresos públicos como consecuencia de las facultades que el artículo 41 del Estatuto vasco les atribuye sobre el mantenimiento, establecimiento y regulación dentro de su territorio, de un régimen tributario, fundamentos del sistema foral tradicional de Concierto económico y cuya trascendencia económica y política resulta, a la vista de lo expuesto, indudable.

III. Sección Jurisprudencia
